AVIS DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS AU MINISTRE DE L'ÉDUCATION SUR L'IMPACT DU FINANCEMENT FÉDÉRAL SUR LE DÉVELOPPEMENT UNIVERSITAIRE AU QUÉBEC

Avis no. 83.28
Dépôt légal - 2e trimestre
ISSN - 0709-3985
Sainte-Foy, le 21 juin 1984

TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION..... 1

1. NATURE DES PROGRAMMES FÉDÉRAUX DE FINANCEMENT DES UNIVERSITÉS... 5

2. MOTIFS DE L'INTERVENTION FÉDÉRALE EN MATIÈRE D'AIDE A L'ENSEIGNEMENT ET A LA RECHERCHE UNIVERSITAIRE..... 12

3. LES PAIEMENTS DE TRANSFERTS POUR L'ENSEIGNEMENT POST-SECONDAIRE..... 15

- Le différend entre Ottawa et les provinces..... 17
- La question des objectifs nationaux..... 21
- Les conséquences possibles du différend actuel..... 23

4. LE FINANCEMENT FÉDÉRAL DE LA RECHERCHE ET DE LA FORMATION DE CHERCHEURS..... 26

- Rappel des conclusions du rapport de l'an dernier..... 26
- La situation particulière du Québec face aux organismes fédéraux..... 30
- L'évaluation de l'impact du financement fédéral de la recherche..... 34

5. PRINCIPES ET RECOMMANDATIONS..... 37

- Recommandations..... 41

6. CONCLUSION..... 53

INTRODUCTION

En mars 1983 le Conseil des universités rendait public une étude préparée par sa Commission de la recherche universitaire, à propos de l'impact du financement fédéral sur le développement universitaire au Québec.[1]

Cette étude, conformément à la demande exprimée par le ministre de l'Education dans son discours-programme du 3 février 1981 à l'université de Montréal, puis dans sa lettre du 7 mai 1981 au président du Conseil des universités,[2] s'intéressait principalement aux programmes fédéraux de financement de la recherche et de formation de chercheurs universitaires. A l'heure actuelle les dépenses du fédéral au titre de l'aide à l'éducation post-secondaire sont considérables - environ cinq milliards de $, selon les estimations du Secrétariat d'Etat, en 1982-83; elles portent sur une infinité d'objets, empruntent toutes sortes de canaux, des transferts fiscaux en bloc aux provinces, jusqu'aux subventions de fonctionnement aux services et clientèles de juridiction fédérale, comme le sont par exemple, les Affaires indiennes, la Défense nationale. Il reste que c'est par la voie des subventions à la recherche - qui dépassent 400 millions de $ en 1982-83 - que le gouvernement fédéral, à l'heure présente, matérialise l'essentiel de son action de financement direct des universités et imprime des orientations spécifiques au développement universitaire, à partir de ses objectifs propres. Voilà pourquoi le ministre de l'Education, en définissant initialement le mandat de l'étude ici considérée, invita le Conseil à fouiller toute cette question de façon particulière.

Plus de la moitié du rapport publié par le Conseil l'an dernier est consacrée à l'analyse des objectifs, des procédures et des critères, des budgets, des performances des universités dans la centaine de program-

---

1 Conseil des universités, L'impact du financement fédéral sur le développement du réseau universitaire, rapport no. 82.9, 16 mars 1983, 132 pages et annexes.

2 Voir les annexes 1 et 2 du rapport.

mes d'aide directe à la recherche universitaire et à la formation de chercheurs administrés à l'heure actuelle par les organismes fédéraux, conseils subventionnaires et ministères.

Deux chapitres de ce rapport, par ailleurs, essaient de situer le contexte de ces actions de financement de la recherche à la lumière des principes et des politiques de portée plus générale appliqués par le fédéral durant les décennies récentes en tout ce qui concerne l'aide à l'enseignement et à la recherche universitaire. Un chapitre est consacré à l'historique des relations Québec-Ottawa, depuis les années 50 jusqu'à aujourd'hui, et à la description des diverses formes d'intervention du fédéral en matière de financement universitaire: transferts fiscaux globaux, subventions d'investissement, octrois de fonctionnement, pour la recherche ou la formation.[1] Un autre chapitre traite de l'évolution des politiques fédérales touchant la science et la technologie, et des objectifs plus spécifiques appliqués dans le domaine de l'aide à la recherche universitaire.[2]

Une conclusion posée dans le rapport, au terme de cette analyse de l'évolution des politiques, était que la philosophie des interventions fédérales au chapitre du financement des universités s'est beaucoup modifiée durant les années récentes, au point d'être maintenant à l'antithèse de ce qu'elle était encore naguère. Traditionnellement, c'est-à-dire dans les années 50 et 60, le fédéral affirmait vouloir fournir une aide globale désintéressée aux universités, par des mécanismes lui évitant de s'immiscer dans des questions conçues comme étant du ressort des provinces; les objectifs qu'il met de l'avant, dorénavant, sont manifestement moins "d'aider" que "d'orienter" le développement universitaire, et ce à la lumière de ce que sont les "besoins nationaux" du Canada plutôt que des seuls "intérêts des provinces". Le rapport publié par le Conseil l'an dernier montrait comment cette philosophie d'action modelait en particulier l'évolution des programmes de subvention à la recherche et à la formation de chercheurs administrés par le fédéral.

---

1 Chapitre II, pp. 8 à 23

2 Chapitre IV, pp. 43 à 56

A partir de l'étude réalisée en mars 1983, au terme d'une consultation poursuivie durant six mois, auprès des universités en particulier, et en ayant recours en plus à certaines analyses supplémentaires de la situation de la recherche et de la formation de chercheurs dans les universités québécoises, la Commission de la recherche adressait au Conseil le printemps dernier un avis sur l'état et les besoins de la recherche et de la formation de chercheurs au Québec à la lumière de la performance des universités dans les programmes fédéraux.

Compte tenu des aspects plus globaux du dossier du financement fédéral, où se profile en toile de fonds la question épineuse des transferts fiscaux du gouvernement du Canada aux provinces au titre de la santé et de l'enseignement post-secondaire, qui fait l'objet de débats de plus en plus vifs, depuis l'expiration des accords fédéraux-provinciaux conclus pour la période 1977-1982; considérant en outre les liens multiples que l'on peut établir, de façon prospective surtout, entre les orientations du fédéral au chapitre de l'aide globale aux universités, et ses politiques plus spécifiques touchant le financement de la recherche, le Conseil des universités a cru opportun de modifier le format de l'avis préparé par sa Commission de la recherche, et d'en présenter la matière en deux documents distincts, encore qu'étroitement reliés. Ainsi a-t-il choisi d'adresser au Ministre un avis traitant de la situation et des besoins de la recherche dans le réseau à la lumière des résultats des universités aux concours fédéraux, où sont formulées des recommandations visant à mieux orienter et coordonner le développement de la recherche et de la formation de chercheurs au Québec.[1] Le deuxième avis, considéré ici, complémentaire à celui susmentionné, touche la question spécifique de l'impact du financement fédéral sur le développement universitaire au Québec.

Cet avis sur l'impact du financement fédéral comprend trois parties: l'une brosse un tableau général des formes, et de l'évolution de l'intervention financière du fédéral au chapitre de l'enseignement et de

---

1 Avis sur l'état et les besoins de la recherche universitaire au Québec à la lumière de la performance des universités dans les programmes fédéraux, juin 1984.

la recherche universitaire au Canada, et décrit l'objet, le contexte des négociations poursuivies depuis quelques années à propos des paiements de transferts fédéraux pour l'enseignement post-secondaire; une autre partie s'intéresse au financement fédéral de la recherche et de la formation de chercheurs, à son impact, aux problèmes de coordination et de développement qu'il suscite plus particulièrement au Québec; la troisième partie réunit un certain nombre de recommandations destinées à bonifier les relations entre le Québec, ses universités, et le fédéral, au chapitre de la gestion de la recherche universitaire et, aussi, du financement universitaire en général.

L'avis du Conseil sur l'état et les besoins de la recherche universitaire au Québec à la lumière de la performance des universités dans les programmes fédéraux, et l'étude de la Commission de la recherche en date de mars 1983, traitant de l'impact du financement fédéral sur le développement universitaire, représentent deux documents essentiels de référence, dans lesquels le lecteur retrouvera, éventuellement, des informations complémentaires utiles à la compréhension de l'un ou l'autre des points abordés dans le présent avis.

1. NATURE DES PROGRAMMES FÉDÉRAUX DE FINANCEMENT DES UNIVERSITÉS

C'est par le biais des subventions directes de recherche que le gouvernement fédéral, au cours des deux dernières décennies, a exercé la présence la plus visible, au Québec à tout le moins, au chapitre du financement universitaire. Dans ce domaine de l'aide directe à la recherche le fédéral a joué un rôle nettement plus important que les autres agents, y compris les gouvernements provinciaux: en 1960, par exemple, les octrois fédéraux de recherche alloués aux universités canadiennes étaient dix fois plus élevés que ceux fournis par les dix provinces ensemble; au début des années 80, le fédéral verse encore environ 60% du total des subventions directes de recherche universitaire au Canada - voir le tableau 1, page suivante.

Mais le gouvernement fédéral assume un rôle significatif à bien d'autres titres dans le financement universitaire au Canada. Le tableau 2 ci-après, préparé par le Secrétariat d'Etat fédéral, dresse une liste des divers programmes par le biais desquels le gouvernement du Canada alloue présentement une aide à l'éducation, y compris aux universités, ainsi que les budgets réservés à chacun de ces programmes.

Si on fait exception, dans la liste considérée, des programmes touchant des services ou des clientèles sous tutelle fédérale - v.g. Forces armées, groupes autochtones, employés de la Fonction publique, etc; et aussi, des programmes qui s'adressent surtout à d'autres palliers d'éducation que l'Université - langues officielles, formation professionnelle de la main d'oeuvre - l'on peut, en définitive, classer les programmes fédéraux de financement universitaire sous quatre grandes rubriques, qui sont les suivantes:

- l'aide directe à la recherche et à la formation de chercheurs: i.e. les octrois alloués par les trois conseils subventionnaires et les ministères fédéraux, qui atteignent environ 400 millions de $ en 1982-83.

TABLEAU 1

PART RESPECTIVE DES ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX FÉDÉRAUX, PROVINCIAUX, ET DES AUTRES SOURCES EXTERNES, DANS LE FINANCEMENT DE LA RECHERCHE UNIVERSITAIRE. 1969-70, 1974-75, 1980-81, 1981-82, 1982-83

A- AU CANADA

Type d'organisme pourvoyeur	1969-70 000$	%	1974-75 000$	%	1980-81 000$	%	1981-82 000$	%	1982-83 000$	%
Gouv. fédéral	97,939	(75.6)	141,549	(63)	286,497	(58.6)	351,754	(58,3)	391,333	(58,9)
Gouv. provincial	10,701	(8.2)	31,431	(14)	87,009	(17.8)	107,722	(17,8)	129,658	(19,5)
Corp., fondations, dotations	20,814	(16.2)	51,704	(23)	115,028	(23.6)	144,318	(23,9)	143,684	(21,6)
Total	129,454	(100%)	224,684	(100%)	488,534	(100%)	603,794	(100%)	664,675	(100%)

B- AU QUÉBEC

Type d'organisme pourvoyeur	1969-70 000$	%	1974-75 000$	%	1980-81 000$	%	1981-82 000$	%	1982-83 000$	%
Gouv. fédéral	23,470	(72)	37,098	(62.5)	62,735	(52)	83,995	(56,6)	93,798	(58,2)
Gouv. provincial	4,502	(13.8)	10,652	(17.9)	26,746	(22.2)	30,910	(20,8)	32,607	(20,2)
Corp., fondations, dotations	4,596	(14.2)	11,651	(19.6)	31,064	(25.8)	33,617	(22,6)	34,830	(21,6)
Total	32,568	(100%)	59,401	(100%)	120,545	(100%)	148,522	(100%)	161,235	(100%)

C- EN ONTARIO

Type d'organisme pourvoyeur	1969-70 000$	%	1974-75 000$	%	1980-81 000$	%	1981-82 000$	%	1982-83 000$	%
Gouv. fédéral	38,437	(74.7)	56,615	(59.9)	112,517	(56.9)	143,975	(57,1)	153,509	(56,7)
Gouv. provincial	3,642	(7.0)	13,762	(14.6)	30,375	(15.4)	36,127	(14,3)	47,147	(17,4)
Corp., fondations, dotations	9,373	(18.3)	24,182	(25.5)	54,839	(27.7)	72,108	(28,6)	69,981	(25,8)
Total	51,452	(100%)	94,559	(100%)	197,731	(100%)	252,213	(100%)	270,637	(100%)

Source: ACPAU-STATCAN.

TABLEAU 2

DÉPENSES FÉDÉRALES ET TRANSFERTS RELATIFS A L'ÉDUCATION

Principales dépenses par ministère, organisme ou programme	1981-1982[P] (en millions de dollars)	1982-1983[P]
Transferts aux provinces		
FPÉ		
Transferts d'impôt[1]	1 811,6[2]	1 943,4[3]
Transferts en espèces[1]	1 693,0[2]	1 699,3[3]
Total partiel	3 504,6	3 642,7
Langues officielles dans l'enseignement (LOE)[4]	173,5	176,3
Recherche[5]		
Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie (CRSNG)	161,5	200,0
Conseil de recherches médicales (CRM)	71,6	94,0
Conseil de recherches en sciences humaines (RSH)	19,2	26,8
Autre recherche dans les ministères	104,1	118,0
Aide aux étudiants		
Programme canadien de prêts aux étudiants	88,4	116,9
Bourses d'études et aide aux étudiants	95,4	121,5
Formation professionnelle		
Emploi et Immigration Canada (CEIC)	829,8	925,1
Activités sur la scène internationale (ACDI)	61,1	64,1
Responsabilités fédérales en matière d'éducation et de formation du personnel		
Commission de la fonction publique (CFP)[6]	36,0	39,7
Ministère de la Défense nationale (MDN)	111,6	130,4
Ministère des Affaires indiennes et du Nord (MAIN)	326,4	395,4
Solliciteur général (SC)	41,6	46,7
Autres dépenses ministérielles[7]	239,3	294,7
Grand total[8]	5 864,1	6 392,3

P Estimation
1 Source: ministère des Finances
2 Rajustement provisoire spécial (25 février 1983).
3 Deuxième rajustement (6 janvier 1983).
4 Source: Secrétariat d'État.
5 Fonds reçus par l'intermédiaire des établissements seulement.
6 Comprend les cours de formation linguistique de la CFP.
7 Comprend le Collège de la garde côtière canadienne (Sydney, N.-É.) et d'autres établissements fédéraux de formation.
8 Sources: Les données sur le FPÉ proviennent du ministère des Finances, celles sur les LOE, du Secrétariat d'État et les autres, de Statistique Canada.

- l'aide aux étudiants, avec un programme fédéral de prêts de 116 millions de $ en 1982-83, en vigueur depuis 1964, mais dont le Québec s'est retiré au départ en se prévalant d'un droit de compensation financière; à celui-ci s'ajoutent divers programmes des ministères fédéraux, et les déductions permises au titre de la Loi canadienne de l'impôt sur le revenu, qui représenteraient un montant supplémentaire de 121 millions de $ en 1982-83, selon le Secrétariat d'Etat.

- l'aide aux investissements universitaires; celle-ci n'est pas incluse dans le tableau préparé par le Secrétariat d'Etat. Mais de 1957 à 1967, via le Conseil des Arts, et de 1966 à 1980, par le programme dit de la "Caisse d'aide à la Santé", le fédéral a alloué des crédits de 550 millions de $ pour le financement de nouvelles constructions et de nouvelles installations dans les universités canadiennes.

- l'aide au financement des coûts d'opération, par des paiements de transferts aux provinces, au titre de la Loi sur le financement des programmes établis, en vigueur depuis 1977.

Des 3,6 milliards de $ dépensés en 1982-83 pour l'aide à l'enseignement post-secondaire - collèges et universités - selon les estimations du Secrétariat d'Etat, 958 millions auraient été alloués au Québec, sous forme de versements en espèce (335 millions de $) et de transferts de points d'impôt (623 millions) - voir le tableau 3. Le Secrétariat d'Etat, à partir de ses propres critères de calculs, évalue qu'un peu moins de la moitié de ce montant de 958 millions de $ est pour les universités - voir le tableau 4.

C'est en 1951, à la suite des recommandations de la Commission Massey, que le gouvernement fédéral a commencé d'aider au financement des coûts d'opération des universités, d'abord au moyen de subventions directes. Le gouvernement du Québec, jusqu'à 1959, interdira à ses universités d'encaisser ces subventions, puis se verra permettre un retrait du régime en vigueur avec pleine compensation financière. En 1966, le fédéral institue un nouveau système de paiements de transferts - prévoyant un abatte-

TABLEAU 3

CRÉDITS ALLOUÉS[1] AUX PROVINCES POUR L'ENSEIGNEMENT POSTSECONDAIRE DANS LE CADRE DU FINANCEMENT DES PROGRAMMES ÉTABLIS - ANNÉE FINANCIERE 1982-1983

PROVINCE OU TERRITOIRE	VERSEMENTS DIRECTS DE FONDS	TRANSFERTS D'IMPOT (EN MILLIERS DE DOLLARS)	VALEUR TOTALE
Terre-Neuve	47 186	37 339	84 525
Ile-du-Prince-Edouard	10 150	8 032	18 182
Nouvelle-Ecosse	70 846	55 777	126 263
Nouveau-Brunswick	57 932	45 842	103 774
Québec	334 843	623 129	957 972
Ontario	667 834	610 188	1 288 022
Manitoba	85 621	67 752	153 373
Saskatchewan	84 179	61 124	145 303
Alberta	130 854	211 913	342 767
Colombie-Britannique	195 062	217 024	412 086
Yukon	1 352	2 171	3 523
Territoires du Nord-Ouest	3 808	3 092	6 900
Total	1 699 307	1 943 383	3 642 690

1 Calculés le 6 janvier 1983, par le ministère des Finances

TABLEAU 4

ESTIMÉ DE LA RÉPARTITION DES DÉPENSES D'OPÉRATION COUVERTES PAR LES PAIEMENTS DE TRANSFERTS FÉDÉRAUX POUR L'ENSEIGNEMENT POSTSECONDAIRE

PROVINCE	UNIVERSITÉS	AUTRES ÉTABLISSEMENTS POSTSECONDAIRES	AUTRES ÉTABLISSEMENTS	TOTAL
Terre-Neuve	93.4%	6.6%	--	100.0%
Ile-du-Prince-Edouard	83.2	16.8	--	100.0
Nouvelle-Ecosse	75.1	9.2	15.7	100.0
Nouveau-Brunswick	92.7	7.3	--	100.0
Québec	43.0	36.9	20.1	100.0
Ontario	72.3	19.4	8.3	100.0
Manitoba	71.0	7.0	22.0	100.0
Saskatchewan	72.2	8.5	19.3	100.0
Alberta	65.1	17.1	17.8	100.0
Colombie-Britannique	59.5	24.5	16.0	100.0

Source: Secrétariat d'Etat du Canada

tement fiscal et un versement en espèce, tenant compte du niveau de fréquentation universitaire et de la population des provinces, système qui, reconduit périodiquement avec un certain nombre de modifications, prévaut encore aujourd'hui, encore qu'il fasse l'objet depuis quelques années de remises en question, surtout de la part du fédéral.

2. MOTIFS DE L'INTERVENTION FÉDÉRALE EN MATIÈRE D'AIDE A L'ENSEIGNEMENT ET A LA RECHERCHE UNIVERSITAIRE

Bien que l'article 93 de la Constitution dise que seuls les parlements provinciaux peuvent légiférer en matière d'éducation, le gouvernement fédéral, historiquement, a justifié ses interventions au plan universitaire en invoquant l'un ou plusieurs des arguments généraux suivants: son pouvoir de dépenser; son intérêt pour les activités de recherche et d'enseignement universitaire reliées à ses propres sphères de juridiction; l'existence de besoins d'éducation "interprovinciaux", ou encore le rôle "national" et non simplement "provincial" des universités; enfin la différence existant entre les besoins "d'éducation" proprement dits, et les besoins de "recherche", de "culture" ou de "main d'oeuvre".

Historiquement le fédéral a eu tendance à s'appuyer sur les rapports de grandes commissions d'enquête - Rowell-Sirois, en 1939, Massey en 1951, Bladen en 1965 - pour accroître sa participation au financement de l'enseignement post-secondaire et de la recherche universitaire au Canada. Pendant longtemps, comme on l'a souligné plus haut, il affirma vouloir simplement "aider" les provinces et les universités à s'acquitter de leurs tâches. Mais durant la période plus récente, grosso modo depuis 1975, il a exprimé de façon assez nette sa volonté d'être associé au processus de planification universitaire, tel qu'il prend corps dans les provinces, cela surtout à l'occasion des négociations sur les transferts fiscaux. Et en parallèle, il a laissé voir aussi son intention d'orienter, de coordonner davantage le développement des activités universitaire, par la rationalisation des programmes de financement qu'il administre directement, en particulier en matière de recherche et de formation de chercheurs. Les chapitres II et IV du rapport rendu public par le Conseil l'an dernier brossent un portrait détaillé de l'évolution des positions fédérales, ainsi que des réactions qu'elles ont suscité au niveau des provinces, et en particulier au Québec.

S'il fallait identifier les facteurs expliquant le changement de philosophie et de stratégie du fédéral en ce qui regarde le financement

des universités, et de l'éducation post-secondaire, au cours de la période récente, on pourrait, une fois de plus, se référer à certains grands rapports de Commissions "nationales". On a vu par exemple durant les dernières années un organisme comme le Conseil économique du Canada insister fortement sur le rôle central des établissements d'éducation, surtout les universités et les collèges, dans une stratégie de mise en valeur des ressources humaines et de développement de la technologie, de l'emploi, de l'économie au Canada. Et il vaut la peine aussi de mentionner l'impact des rapports d'un organisme international tel l'OCDE, surtout celui de l'étude de 1976 sur la situation des politiques d'éducation au Canada.[1] L'OCDE parle "d'une crise de l'enseignement nulle part aussi manifeste qu'au Canada", d'une identité canadienne à créer, d'objectifs sociaux et économiques à définir en éducation. L'organisme déplore "les effets regrettables de la formule de financement fédéral en vigueur" - les paiements de transferts - et l'approche utilisée par l'organisme représentatif des provinces en éducation - le Conseil des ministre de l'Education du Canada -, qui nuiraient à la coordination. L'OCDE constate en particulier "un manque de coordination universitaire" à l'échelle canadienne, qui se traduirait entres autres par l'improductivité des programmes d'études avancées, une production insuffisante de scientifiques, ingénieurs et technologues. Tout cela serait une des causes de la mauvaise performance canadienne en R-D, et des problèmes de croissance de l'économie et de l'emploi.

Même s'il s'était entendu avec les ministre de l'Education, à l'époque, pour qualifier le diagnostic de l'OCDE "d'exagéré", le fédéral en a repris beaucoup d'éléments à son propre compte pour étayer sa position. Mais le changement d'approche du fédéral en matière de financement universitaire n'illustre pas seulement, tout s'en faut, un intérêt plus marqué pour la coordination des politiques d'éducation au Canada. Il résulte au moins autant des problèmes d'ordre fiscaux et budgétaires rencontrés par le gouvernement dans la présente situation de crise économique; il est évident qu'une revision en profondeur du système de paiements de transferts aux provinces, créé dans une conjoncture expansionniste, pour

---

1 OCDE, Politiques de l'éducation - Canada, 1976

mieux le contrôler, en diminuer les coûts, est à même de diminuer ses propres problèmes financiers et de renforcer son pouvoir politique.

Alors que les provinces anglophones ont réagi aux visées fédérales en matière d'enseignement et de recherche universitaire de façon nuancée, et souvent ambigüe - v.g., en acceptant dans les années 50' les octrois directs aux universités, en reconnaissant le rôle "complémentaire", les intérêts "nationaux" invoqués par le dit gouvernement - le Québec de son côté maintiendra toujours la même position de fond, telle que formulée dans le rapport de 1956 de la Commission Tremblay sur les problèmes constitutionnels: "l'éducation constituant une juridiction provinciale entière, le fédéral doit orienter sa politique générale et fiscale pour permettre aux provinces de jouer pleinement et entièrement leur rôle".

C'est parce qu'il considérait sa compétence en la matière comme "une et indivisible" que le gouvernement du Québec s'est toujours opposé au financement direct de l'enseignement universitaire par le fédéral, qu'il a privilégié la formule des transferts fiscaux et du droit de retrait avec pleine compensation financière. Pour la même raison le Québec a réclamé le rapatriement de tous les fonds fédéraux consacrés à la recherche universitaire; mais il n'a pas, de ce côté, réussi, voire cherché à faire obstacle à l'intervention fédérale, laquelle s'est matérialisée, comme on l'a vu, dans de nombreux programmes de subvention d'investissement et de fonctionnement.

3. LES PAIEMENTS DE TRANSFERTS POUR L'ENSEIGNEMENT POST-SECONDAIRE

Tout le débat qui se poursuit, surtout au Québec, sur les responsabilités du fédéral en matière de financement universitaire gravite finalement autour de deux dossiers: celui des paiements de transferts aux provinces, par le biais desquels le fédéral contribue au financement des coût d'opération des universités; celui du financement direct de la recherche universitaire et de la formation de chercheurs.

Le premier dossier, celui des paiements de transferts, bénéficie d'une attention considérable depuis quatre ou cinq années, au Québec, mais aussi dans toutes les autres provinces du Canada, étant donné d'abord l'importance des crédits qui sont en cause - plusieurs milliards de $ annuellement; vu surtout la volonté exprimée maintes fois par le fédéral de revoir la formule de financement en vigueur depuis 1967, pour équilibrer sa contribution par rapport à celle fournie par les provinces, et pour jouer un rôle plus actif dans la planification et la coordination universitaire, à la lumière des objectifs nationaux et des priorités qu'il se sera défini.

La conjoncture économique difficile, d'un côté, le débat constitutionnel, de l'autre, ont contribué, au cours des toutes dernières années, à dramatiser les discussions sur ce dossier. Les universités, par la voie de leurs associations représentatives - Association des universités et collèges du Canada, Association canadienne des professeurs d'universités, fédérations scientifiques - sont intervenues à maintes reprises, pour réclamer une concertation du fédéral et des provinces, et en affirmant que, déjà plongées dans une véritable crise financière, elles ne sauraient résister à de nouvelles restrictions budgétaires par suite d'une diminution de l'aide fédérale aux provinces. Les ministres des Finances et de l'Education des provinces ont accusé le fédéral de vouloir remettre en cause les bases de la philosophie constitutionnelle et fiscale propre au fédéralisme canadien. Les différents partis politiques, tant provinciaux que fédéraux, et de multiples milieux représentatifs de l'opinion publique, dont les médias, ont exprimé toutes sortes de points de vue sur les questions en litige.

Tout ce débat, tel qu'il se déroule à l'heure actuelle a certains aspects un peu étonnants à première vue. Relevons-en trois, parmi d'autres:

- il concerne, dans une très large mesure des questions fondamentales de philosophie constitutionnelle et de politique fiscale qui n'ont qu'un rapport assez lointain avec les problèmes spécifiques de fonctionnement des universités; pourtant ces dernières ont vivement senti la nécessité de s'y impliquer.

- le dossier en cause a une matière si considérable, des facettes si complexes et variées - juridiques, historiques, politiques, financières - que la compréhension de sa teneur et de ses enjeux demeure pour beaucoup une affaire de spécialistes; mais la discussion que l'on en fait sur la place publique revêt la plupart du temps un caractère assez simplifié, et apparaît assez colorée par des questions d'intérêts institutionnels ou politiques.

- depuis tout le temps que le débat dure, surtout depuis l'expiration des accords fiscaux conclus pour la période 1977-1982, on n'a cessé de s'inquiéter que le fédéral intervienne unilatéralement, de façon plus directe, dans le financement des universités - v.g. par une loi établissant des normes nationales, ou la création d'établissements universitaires nouveaux, ou l'élargissement de l'aide aux étudiants. Or jusqu'ici, si on excepte la question du projet de loi C-12, sur laquelle on reviendra, le gouvernement fédéral s'en est tenu surtout à des paroles.

En vertu de la formule appliquée depuis 1977 les paiements de transferts pour l'enseignement post-secondaire sont délivrés <u>en bloc</u> et <u>sans condition</u> aux provinces. On peut donc difficilement parler d'incidences spécifiques de ce type de financement sur les orientations du développement universitaire, à la différence par exemple, de ce qui existait avant 1966, avec les subventions directes d'opération; ou de 1966 à 1977, avec la formule des paiements spécifiques - "earmarked" - à frais partagés; ou encore de ce que l'on a observé depuis quelques décennies au cha-

pitre de la recherche et de la formation de chercheurs, avec les programmes de subventions directes des conseils et des ministères, et les programmes spéciaux de subvention d'investissement.

Mais la problématique mise de l'avant par le fédéral, pour la revision du système actuel de paiements de transferts, risque de conduire - dans une mesure toutefois difficile encore à apprécier - à un réaménagement du régime de coordination et de financement des universités au Canada.

Le Secrétaire d'Etat du Canada, lors de la présentation, en février 1984, du projet de loi C-12 - modifiant la Loi de 1977 sur le financement des programmes établis - a bien situé l'objectif et la stratégie arrêtés par son gouvernement face aux provinces, en évoquant "la difficulté de réconcilier la nécessité d'un niveau adéquat de financement non discrétionnaire - "unconditionnal" - dans un domaine où le gouvernement fédéral n'est pas le premier responsable de l'établissement des services, et la nécessité d'autres fonds (qui pourraient être) utilisés comme moyen de pression financier ou comme fonds d'amorçage - "seed money" - qui incitent les provinces à collaborer et à améliorer le système "post-secondaire".[1] Concrètement, à défaut d'en arriver à une entente avec les représentants des provinces sur les problèmes qui font l'objet du débat, le fédéral entend réduire les crédits consacrés aux paiements de transferts et les réinjecter dans des programmes d'aide directe sous sa seule responsabilité, entre autres, ceux concernant la recherche. Mais ces problèmes faisant l'objet du litige, quels sont-ils?

- Le différend entre Ottawa et les provinces

La formule de paiements de transferts appliquée depuis 1966 - contribution en espèce et transfert de points d'impôts - était adaptée à

---

1 Chambre des Communes, Procès-verbaux du Comité permenant des Finances, du commerce et des questions économiques concernant le projet de loi C-12, mardi le 21 février 1984, pp. 3-22

une conjoncture de croissance économique. Jusqu'à 1977, elle prévoyait un financement spécifique de l'enseignement post-secondaire, à frais partagés, le fédéral défrayant 50% des dépenses admissibles de fonctionnement des universités, et les crédits étant augmentés annuellement suivant le rythme d'accroissement de ces dépenses.

En adoptant en 1977 la Loi sur le financement des programmes établis - santé et enseignement post-secondaire, le fédéral opta pour un nouveau système de paiements en bloc - plutôt qu'affectés à des domaines spécifiques - et inconditionnels, i.e. non reliés au niveau des dépenses engagées par les provinces pour l'éducation post-secondaire. En privilégiant cette approche non directive au chapitre de l'utilisation des crédits qu'il versait aux provinces, le fédéral atteignait aussi le but qu'il avait poursuivi depuis le début des années 70', i.e. de pouvoir contrôler le rythme d'augmentation de sa contribution au titre des paiements de transferts, de rester maître de la planification de ses propres dépenses, dans une conjoncture économique et budgétaire devenue de plus en plus sévère avec les années.

Le premier point de litige à propos de l'application de la Loi sur le FPE concerne l'équilibre de la part du fédéral vis-à-vis celle des provinces en matière de financement des universités. Les paiements en bloc effectués par le fédéral depuis 1977 sont calculés à partir des données budgétaires réelles de l'exercice 1975-76 qui sert d'année de base pour le nouveau régime. En 1975-76, 31% des dépenses du fédéral, dans ce qui est devenu ensuite l'enveloppe globale du FPE, concernaient l'enseignement post-secondaire, le reste allant à la santé. C'est parce qu'il considère que ce pourcentage de 31% doit continuer d'être appliqué comme norme de répartition des paiements au titre du FPE que le fédéral, à l'heure actuelle, accuse nommément certaines provinces d'encaisser des paiements destinés aux universités sans en faire bénéficier ces dernières.

Les associations universitaires pan-canadiennes épousent assez le point de vue du fédéral. A partir de la norme du 31% l'Association canadienne des professeurs d'universités s'est livrée à des calculs - sur le

montant de la contribution du fédéral, et sur les subventions totales versées par chacune des provinces - montrant que depuis 1976-77, dans toutes les provinces, sauf au Québec, les paiements de transferts fédéraux pour les universités ont augmenté à un rythme beaucoup plus élevé que les subventions de fonctionnement versés par les ministères provinciaux - tableau 5. Selon les chiffres de l'ACPU, dans trois provinces c'est plus de 125% du montant des subventions provinciales d'opération, et dans trois autres, plus de 90%, qui serait payé par le fédéral...

Les provinces contestent l'argumentation du fédéral. Elles considèrent que seuls les paiements en espèces, et non les transferts de points d'impôts intervenus en 1967 et confirmés en 1977, doivent être pris en compte dans les calculs au titre du FPE. Elles font valoir que c'est le fédéral qui a conféré à ces paiements un caractère global et inconditionnel, parce qu'il y trouvait son profit. Elles n'acceptent pas la norme du 31%, basée sur une moyenne globale pan-canadienne plutôt que sur celle observée dans chaque province. Elles invoquent aussi plusieurs autres données assez techniques qu'il serait trop long de présenter ici.

Au printemps 1984 le gouvernement fédéral faisait adopter par le Parlement le projet de loi C-12, qui modifie la Loi sur le FPE de 1977 en précisant le montant de l'aide accordée spécifiquement à l'enseignement post-secondaire et en limitant à 6% et 5% la croissance de sa contribution au dit chapitre durant les deux prochaines années.

Pour justifier cette loi le gouvernement a invoqué, en Chambre, le principe de la responsabilité, c'est-à-dire la nécessité de s'assurer que les fonds alloués aux provinces servent aux fins pour lesquelles ils ont été votés, mais aussi le besoin de plus grande visibilité de la présence fédérale, afin de faciliter le dialogue avec les provinces sur la poursuite d'objectifs nationaux dans le secteur de l'enseignement post-secondaire.

TABLEAU 5

PAIEMENTS DE TRANSFERTS FÉDÉRAUX POUR LES UNIVERSITÉS EN PROPORTION DES SUBVENTIONS TOTALES DE FONCTIONNEMENT AUX UNIVERSITÉS VERSÉES DANS CHAQUE PROVINCE DU CANADA. EVOLUTION DEPUIS 1976-77, SELON L'ACPU

PROVINCE	1976-1977		1977-1978		1978-1979		1979-1980	
	%	Δ	%	Δ	%	Δ	%	Δ
Terre-Neuve	73.4%	(-5.3%)	107.9%	(47.0%)	120.6%	(11.8%)	136.5%	(13.2%)
Ile-du-Prince-Edouard	104.4%	(2.3%)	129.0%	(23.6%)	152.0%	(17.8%)	170.0%	(12.3%)
Nouvelle-Ecosse	57.7%	(5.1%)	73.4%	(23.0%)	73.2%	(--)	80.0%	(9.3%)
Nouveau-Brunswick	80.7%	(3.5%)	118.2%	(46.5%)	120.2%	(1.7%)	128.3%	(6.7%)
Québec	50.4%	(5.2%)	49.1%	(-3.0%)	46.1%	(-6.1%)	46.8%	(--)
Ontario	67.7%	(-2.6%)	78.0%	(15.2%)	84.6%	(8.5%)	91.2%	(7.8%)
Manitoba	64.8%	(--)	80.6%	(24.4%)	90.1%	(11.8%)	90.8%	(--)
Saskatchewan	64.4%	(3.5%)	75.0%	(16.5%)	80.9%	(18.7%)	98.8%	(22.1%)
Alberta	59.4%	(3.3%)	65.3%	(9.9%)	70.4%	(7.8%)	75.4%	(7.1%)
Colombie-Britannique	47.8%	(2.1%)	66.3%	(38.7%)	72.3%	(9.1%)	78.3%	(8.3%)

Source: ACPU, Fédéral/Provincial Funding of Universities, 1984, p. 16

- La question des objectifs nationaux

Déjà en 1977, en adoptant la Loi sur le FPE, le fédéral avait invité les provinces à prévoir des mécanismes permettant "une participation fédérale permanente à l'étude et à l'élaboration des politiques d'intérêt national dans le domaine de l'enseignement supérieur". Devant l'absence de résultats, en dépit d'échanges officieux avec le Conseil des ministres de l'Education du Canada, le fédéral engagea un certain nombre d'actions visant à renforcer "les moyens officiels de coordination et d'élaboration de sa politique d'aide à l'enseignement post-secondaire". Ainsi publie-t-il en 1981, un énoncé des "objectifs nationaux" qu'il veut poursuivre au titre de ses programmes de financement; le tableau 6, ci-annexé, présente une nouvelle version de cet énoncé, en date de 1983.

Des dix objectifs concernés quatre ont trait "au développement et au maintien au pays d'un bon système d'enseignement post-secondaire", par un niveau de financement approprié, la promotion de l'accessibilité, l'encouragement à la mobilité des étudiants, des professeurs, des diplômés, la stimulation des secteurs de formation à haut potentiel d'emploi et de retombées économiques. Quatre autres objectifs concernent "des questions nationales ou internationales au sujet desquelles le gouvernement du Canada doit assumer certaines responsabilités particulières", i.e. l'aide à la recherche, la promotion de l'identité culturelle, des langues officielles, la coopération internationale.

En 1982, à la conférence des premiers ministres sur l'économie, le fédéral invita les provinces à discuter avec lui des mécanismes devant permettre la poursuite des objectifs nationaux susmentionnés et leur intégration éventuelle dans une loi des paiements de tranferts fédéraux. Par la voie du Conseil des ministres de l'Education les provinces répondirent négativement, affirmant que "le contrôle fédéral des priorités et du contenu des programmes était inhérent aux propositions sur la table, lesquelles conduisaient à un système post-secondaire national.

TABLEAU 6

LES OBJECTIFS DES PROGRAMMES D'AIDE A L'ÉDUCATION DU GOUVERNEMENT DU CANADA

- *Aide générale:* contribuer à la consolidation et au développement du secteur de l'enseignement postsecondaire dans l'ensemble du Canada pour répondre aux aspirations individuelles des Canadiens désireux de s'instruire et de se perfectionner et aux besoins et possibilités de la société canadienne.
- *Accessibilité de l'instruction:* faciliter l'accès à l'instruction à tous les Canadiens capables et intéressés en réduisant les obstacles dus à leur situation socio-économique ou à leur appartenance à un groupe dont le système scolaire actuel ne répond pas pleinement aux besoins, et alléger le fardeau financier que suppose la fréquentation d'un établissement d'enseignement.
- *Mobilité:* réduire les obstacles qui seraient de nature à empêcher les étudiants canadiens de niveau postsecondaire, les professeurs canadiens et les diplômés canadiens de poursuivre leurs études, leur formation ou leur travail, là où ils le désirent au Canada.
- *Possibilités d'emploi:* encourager le système d'enseignement pour qu'il soit davantage en mesure d'offrir aux Canadiens la possibilité d'acquérir les compétences nécessaires pour occuper les emplois indispensables à la croissance économique du pays ou caractérisés par une grande mobilité à l'intérieur du pays comme à l'échelle internationale.
- *Recherche:* favoriser, dans les établissements d'enseignement postsecondaire, la formation de chercheurs et l'acquisition des connaissances et des moyens nécessaires à la recherche, de façon à répondre aux besoins généraux de la société canadienne en matière de recherche et de développement et à trouver des solutions aux problèmes qui surgissent dans des secteurs d'intérêt national.
- *Langues officielles dans l'enseignement:* donner aux Canadiens la possibilité d'améliorer, par le biais de programmes d'enseignement, leur connaissance des deux langues officielles, et permettre aux anglophones du Québec et aux francophones des autres provinces et des territoires de pouvoir s'instruire dans leur propre langue officielle.
- *Compréhension du Canada, civisme et identité culturelle:* favoriser chez les Canadiens, par le biais de programmes d'enseignement, une meilleure connaissance et compréhension d'eux-mêmes et de leur milieu de vie, et ce, en mettant l'accent sur la diversité culturelle du Canada, et encourager et maintenir le sens civique des Canadiens.
- *Relations internationales:* promouvoir les intérêts internationaux du Canada dans le domaine de l'enseignement, notamment en établissant des liens entre le système scolaire canadien et celui d'autres pays, en faisant mieux connaître à l'étranger le Canada et sa population, en encourageant les études internationales du Canada et les travaux internationaux conjoints de recherche et d'érudition et en adoptant des politiques et des programmes pour les universitaires et les étudiants étrangers qui fréquentent un établissement d'enseignement au Canada.
- *Scolarisation directe:* développer les connaissances, les aptitudes et le sens critique des groupes dont l'éducation est à la charge du gouvernement fédéral, par le financement ou la gestion d'écoles, ou encore selon d'autres modalités financières.
- *Besoins du gouvernement fédéral en tant qu'employeur:* promouvoir la formation, en nombre suffisant, d'une main-d'oeuvre possédant les connaissances, les aptitudes et les capacités essentielles au bon fonctionnement de la fonction publique, y compris la connaissance des deux langues officielles.

Lors du dépot du projet de loi C-12, au printemps 1984, le Secrétaire d'Etat du Canada a réinvité les provinces à coopérer avec le fédéral, soulignant que son gouvernement n'entendait pas prendre de décisions seul, vu le partage des juridictions établi par la Constitution. Mais il a annoncé la mise sur pied d'un groupe de travail fédéral chargé d'examiner "les différentes options qui se présentent compte tenu de la responsabilité du gouvernement du Canada dans le domaine de l'éducation et des besoins futurs du Canada dans son ensemble, afin d'être prêt à faire des propositions sur un nouveau projet de loi" en temps opportun.[1]

- Les conséquences possibles du différend actuel

Par le projet de loi C-12 le gouvernement fédéral a réduit pour deux ans le taux de croissance des paiements de transferts à l'enseignement post-secondaire et dit vouloir dépenser les sommes ainsi économisées - plus de 300 millions de $ - dans des programmes d'aide directe à l'éducation sous son unique responsabilité; il a majoré effectivement à ce jour les budgets d'un conseil de recherche, de 50 millions, mis sur pied un nouveau programme de subventions aux centres d'excellence, avec des crédits de 25 millions de $, augmenté de 60 millions l'aide aux étudiants, de 15 millions le programme d'enseignement des langues officielles.

Dans le contexte actuel c'est pour lui le type de stratégie le plus aisé à appliquer, et il est loisible de penser qu'il l'utilisera de plus en plus durant les prochaines années, à défaut d'entente avec les provinces.

Pour les universités, il risque d'en résulter un manque à gagner, en termes nets, vu les secteurs et les types de programmes d'aide à l'éducation où le fédéral réinvestit ses crédits. Mais, comme leurs organismes porte-paroles l'ont maintes fois souligné, c'est surtout leur autonomie de gestion et leur marge de manoeuvre qui se trouveront réduites, du fait de la croissance du financement externe assorti d'objectifs et de contraintes spécifiques, et du plafonnement des subventions globales de fonctionnement versées par les provinces. L'infrastructure de base des

---

1 Procès-verbaux du comité des finances, op.cit. pp. 3-14 et 3-18

universités n'en sortira certainement pas renforcée, même si celles-ci réussissent à dénicher des octrois spécifiques pour la poursuite de toutes sortes d'activités. Craignant d'être simplement devenues "des pions sur un échiquier financier" les universités critiquent "le fédéralisme compétitif" et pressent les deux niveaux de gouvernement de se concerter, en mettant sur pied de préférence un organisme de discussion tripartite où elles seront représentées.[1] Leur proposition n'a eu qu'un faible écho, comme c'était prévisible dans un débat qui met un si fort accent sur les responsabilités politiques des gouvernements en éducation.

A propos des possibilités d'entente entre le fédéral et les provinces d'aucuns ont cru bon d'observer "qu'un accord ne pourra être réalisé que si les participants aux négociations reconnaissent que les exigence minimales de l'une des parties sont souvent en fait le compromis maximal auquel l'autre partie est prête, et vice-versa".[2] Cela marque bien l'étroitesse de la marge de manoeuvre des intéressés. On peut à ce propos échafauder bien sûr toutes sortes d'hypothèses, ou de scénarios, très difficiles à valider: car les intervenants au dossier sont très nombreux, au niveau fédéral, comme dans chaque province; les positions véhiculées officiellement sont tributaires pour beaucoup de pétitions de principe ou de calculs tactiques; les réels pourparlers se déroulent de façon officieuse, ou à huis clos.

Le Conseil de ministres de l'Education du Canada, dont les décisions sont régies par la règle de l'unanimité, a répondu négativement jusqu'ici aux principales demandes du fédéral. Mais le ministre de l'Education du Québec observait, dès 1982, que le front commun des provinces, tel que les expériences antérieures l'on montré, aurait du mal à résister à l'impact financier de la stratégie fédérale. Le Québec risque de se retrouver seul.

---

1 Voir Fédération canadienne des sciences sociales, Le financement fédéral-provincial de la recherche et des universités, mai 1982. Association canadienne des professeurs d'université, Federal-Provincial Funding of Universities, mai 1984

2 Fédération canadienne des sciences sociales, op.cit., p. 18

Les enjeux de la négociation ne sont effectivement pas les mêmes pour le Québec et les provinces anglophones. L'interprétation qu'en fait l'Association canadienne des professeurs d'universités, dans un document interne en date de mai 1984 est révélatrice: avec les provinces anglophones le fédéral a un différend d'ordre financier surtout; le vrai débat de fond sur le partage des responsabilités, sur l'imputabilité, la visibilité du financement fédéral des universités se pose principalement à cause du Québec...

Le gouvernement du Québec a toujours affirmé que ses universités, de par leurs fonctions au plan de la mise en valeur des ressources humaines, du développement culturel, économique, social, sont une "institution inséparable de tout ce qui confère une identité propre à la société québécoise". En cela sa position s'est toujours distinguée de celles des autres provinces.

Il est plausible de penser que devant l'évolution de la situation le gouvernement du Québec, éventuellement, n'aura d'autres solutions que de chercher à se voir reconnaître un statut particulier, au chapitre de l'aide aux universités; et que réagissant de telle façon, il verra la majorité des milieux québécois intéressés à la question se ranger derrière lui.

Le Conseil des universités, pour sa part, reste convaincu de l'importance qu'il n'y ait qu'un maître d'oeuvre dans la coordination du réseau universitaire québécois et ce maître d'oeuvre ne peut être que le gouvernement du Québec.

Au moment présent, tout ce que l'on peut observer de plus sur l'issue du débat entre le fédéral et les provinces est de l'ordre des conjectures. Mais tout ce dossier n'en constitue pas moins une essentielle toile de fonds pour l'analyse de l'impact du financement fédéral de la recherche et de la formation de chercheurs, qui est la question à laquelle le Conseil avait été invité au départ à s'intéresser.

4. LE FINANCEMENT FÉDÉRAL DE LA RECHERCHE ET DE LA FORMATION DE CHERCHEURS

C'est par le biais des subventions à la recherche, qui atteignent 400 millions de $ en 1982-83 - voir tableau 1 - que le fédéral, actuellement, intervient directement dans le financement des universités. Parce qu'il considère avoir "une compétence exclusive aussi bien sur les établissements universitaires que sur leurs activités" le gouvernement du Québec, dans l'énoncé d'orientation de 1980 en matière de recherche scientifique, a réclamé le rapatriement de tous les programmes de subventions à la recherche universitaire et à la formation universitaire de la main d'oeuvre administrés par le fédéral.[1] En 1981, le ministre de l'Education a demandé au Conseil des universités de faire une étude de l'impact de ce type de financement sur le développement du réseau, et des problèmes de coordination qu'il pose. Le rapport préparé par la Commission de la recherche sur cette question a été rendu public en mars 1983, ses résultats étant ensuite soumis à une consultation publique poursuivie jusqu'en décembre dernier.

- Rappel des conclusions du rapport de l'an dernier

L'étude publiée par le Conseil l'an dernier traitait en gros de trois questions, toutes directement reliées au mandat défini par le Ministre: a) la place et les incidences du financement externe de la recherche - de quelque origine et nature qu'il soit - sur les processus de développement et de gestion de l'université; b) l'évolution des politiques et des programmes fédéraux d'aide à la recherche, au cours des décennies récentes, au plan des orientations, des normes et des critères d'évaluation, des budgets; c) la performance des universités québécoises dans les programmes fédéraux de différents secteurs - i.e. sciences naturelles et génie, sciences bio-médicales, sciences humaines - et catégories - i.e. recherche libre, recherche orientée, formation et emploi scientifique, installations et équipements - et l'évolution de cette performance dans le temps et dans l'espace, comparativement à celle des autres universités canadiennes.

---

1 Gouvernement du Québec, Un projet collectif, pp. 89 à 103

Sur la question de l'impact du financement externe de la recherche considéré en lui-même - tel qu'il a pris forme en Amérique du Nord, depuis trois ou quatre décennies, avec la place qu'il occupe dans la structure de financement des universités - le rapport, au chapitre III, relevait: que c'est là un mécanisme influençant d'une façon sélective et fine l'orientation des programmes et des activités universitaires, par l'encouragement apporté de façon privilégiée à des projets, des individus ou des groupes, des spécialités, des unités académiques; que cette influence jouait même dans le cas des programmes de soutien les plus libres, i.e. totalement tributaires de l'initiative et des intérêts des chercheurs; qu'elle était naturellement beaucoup plus marquée dans le cas de tous ces programmes nouvellement apparus dans les années 70 et qui visent à orienter, ou spécialiser, concentrer, structurer la recherche, y compris par le financement de la main-d'oeuvre et des installations universitaires.

Le rapport soulignait aussi l'impact du financement externe au plan de la gestion des ressources, vu que les universités défraient les coûts dit "indirects" des subventions octroyées, de même que ceux liés à la disponibilité de leur personnel professoral. On estime généralement que les subventions externes ne couvrent que de 40 à 45% des dépenses totales de recherche que l'université doit assumer.

Il faut insister sur le fait que dans un contexte comme celui que l'on connaît depuis quelques années, et qui est fortement marqué par les compressions budgétaires, l'impact du financement externe ne devient que plus accusé: souvent les universités redéploieront une partie appréciable des activités déjà en place à dessein de se voir octroyer quelques crédits nouveaux, si modestes soient-ils en termes relatifs.

Par ailleurs, à propos de l'évolution des politiques et des programmes fédéraux de financement de la recherche universitaire le rapport relevait: la saveur nettement plus interventionniste des orientations promues et appliquées par le gouvernement, surtout depuis la réforme des conseils subventionnaires fédéraux réalisée en 1977; une croissance massi-

ve des budgets d'aide à la recherche universitaire, qui ont triplé entre 1974-75 et 1982-83; dans les trois conseils subventionnaires - le CRSNG, le CRM, le CRSH - qui distribuent 80% de tous les fonds fédéraux, une injection considérable des crédits neufs alloués par le gouvernement dans des programmes de recherche orientée, de soutien de la main d'oeuvre, des équipements et des installations, structurant de façon plus marquée le développement de la recherche.

Enfin, considérant la performance des universités québécoises aux concours fédéraux, dans les différents domaines, pour les divers types de programmes, le rapport relevait qu'elle était fort insatisfaisante dans l'ensemble, et cela, essentiellement, à cause des résultats obtenus par les universités francophones. Vis-à-vis le Canada anglais le Québec francophone, en 1982-83, en reste ni plus ni moins dans la position où il était vers 1970, quant à sa performance relative aux concours fédéraux - lesquels, rappelons-le, allouent 60% de tous les fonds de recherche universitaire au Québec et au Canada. Cet écart dans les résultats obtenus semble être le signe d'un retard de développement de la recherche universitaire francophone. Le problème a semblé assez important pour faire l'objet d'études supplémentaires, après la parution du rapport, et donner lieu à la production d'un avis distinct, complémentaire de celui-ci, sur l'état et les besoins de la recherche et de la formation de chercheurs dans le réseau à la lumière des résultats obtenus aux concours fédéraux.

Le rapport avait noté que beaucoup des nouveaux programmes mis sur pied par les organismes fédéraux favorisaient - sciemment ou pas - une concentration et une spécialisation plus grande de la recherche universitaire au Canada, soit par leur caractère sélectif, ou leurs octrois plus massifs, et vu que les meilleures équipes en place réussissaient à aller chercher la plus grande part des nouvelles ressources disponibles. Ce phénomène, concluait le rapport, est particulièrement lourd de danger pour le Québec, et risque de jouer à son détriment dans tous ces secteurs où les universités accusent des retards et sont moins compétitives sur le marché des subventions.

Le rapport n'en soulignait pas moins que le Québec avait plusieurs outils en main pour faire face aux problèmes qui se posaient, i.e. pour bonifier le développement de la recherche dans le réseau, et asseoir en même temps sa compétence en matière de planification universitaire vis-à-vis le fédéral - de la formule du financement des universités jusqu'à certaines provisions de la Loi des Affaires intergouvernementales. Il concluait que le Québec pouvait utiliser ces outils disponibles pour améliorer la sitution, l'élimination du financement fédéral lui paraissant être une solution de dernier recours.

Toutes ces conclusions, soumises aux intéressés lors de la consultation menée à l'automne 1983, ont été accueillies différemment, mais au total, assez positivement par la majorité.[1] Ainsi, on a reconnu la véracité du tableau tracé dans le rapport, tant en ce qui regarde l'évolution des organismes fédéraux que les problèmes de performances des universités québécoises en recherche. D'aucuns certes se sont interrogés sur la valeur des postulats gouvernant l'approche du Conseil: ils ont cru y voir un plaidoyer implicite en faveur d'une planification dirigiste des universités par le gouvernement du Québec; ou ils se sont étonnés qu'on fasse si peu état de l'autonomie de gestion des universités québécoises, y compris vis-à-vis les organismes de financement fédéraux. Quelques uns ont aussi considéré que le rapport avait fait ressortir d'une manière trop accusée les politiques interventionnistes des organismes fédéraux, dont les intérêts continueraient d'aller pour beaucoup vers le soutien de la recherche libre.

Tous les milieux consultés par ailleurs se sont prononcés pour le maintien d'un double système de financement direct de la recherche, et contre le rapatriements au Québec de l'administration des fonds fédéraux consacrés à la recherche universitaire.

Il est clair que les universitaires et leurs instances de concertation n'ont pas à se substituer au gouvernement du Québec dans le rè-

---

1 Voir l'annexe I de l'avis sur l'état et les besoins de la recherche et de la formation de chercheurs dans le réseau à la lumière des résultats obtenus aux concours fédéraux

glement des problèmes constitutionnels. Le Conseil voit dans la réaction des milieux consultés le reflet d'une situation clairement perçue par le gouvernement lui-même, dans son Livre blanc sur la recherche de 1980, quand celui-ci "conscient de la radicalité des changements demandés" au chapitre du financement de la recherche universitaire, déclarait vouloir trouver des "dispositifs de transition pour éviter de sabrer dans le riche tissu institutionels" existant "où des habitudes se sont implantées, des appartenances se sont affirmées, des modes de reconnaissance ont été mis au point".[1]

- la situation particulière du Québec face aux organismes fédéraux

Deux motifs surtout commandent au gouvernement du Québec de surveiller de près l'impact du financement fédéral de la recherche universitaire.

Le premier est historique et sociologique - c.f. le retard initial des universités québécoises francophones en recherche, leur situation culturelle périphérique. Il est connu que, là où il se fonde sur le critère du mérite scientifique, le financement de la recherche joue de façon cumulative avec le temps au bénéfice de ceux qui sont déjà au départ les plus forts. Ce phénomène a été bien analysé théoriquement, des sociologues américains lui ayant donné le nom "d'effet St-Mathieu", par référence à ce verset de l'évangile qui dit que "les riches n'en deviendront que plus riches et les pauvres plus pauvres"... Des études empiriques montrent par exemple qu'aux Etat-Unis, depuis quarante ou cinquante ans, dans le groupe des universités les plus importantes pour les clientèles de doctorat et les fonds fédéraux de recherche subventionnée, il n'y a à peu près pas eu de changements, si on considère la liste des vingt premières, et des changements assez mineurs dans le groupe des cinquante plus importantes.[2]

---

1 Un projet collectif, chapitre 5, p.

2 Oliver Heusley, How Valid Are Scholars Departmental Ratings for Assessing the Quality of Graduate Programs, Research in Higher Education, AIR, volume 12, no. 3, 1980

Une autre contrainte tout aussi forte tient à la situation culturelle périphérique des universités québécoises, aux problèmes que cela suscite au chapitre du recrutement ou de la retention de la main d'oeuvre scientifique. Les universités anglophones nord-américaines recrutent leurs professeurs-chercheurs, leurs stagiaires post-doctoraux dans un bassin continental où la mobilité est conçue comme une règle normale. Les universités francophones ne profitent pas autant de cet avantage; elles sont soumises à un mouvement de déplacement - tantôt temporaire, tantôt définitif - de leurs scientifiques les plus qualifiés en recherche vers les plus grands centres, mais attirent peu de personnel hautement qualifié venu d'ailleurs sur le continent. Ainsi en sont-elles arrivées à développer, dans beaucoup de secteurs, un réflexe de protectionnisme, d'autarcie, "d'in-breeding" - qui s'explique d'autant plus que dans les deux dernières décennies c'est le développement de l'enseignement de premier cycle, plutôt que les études avancées et la recherche qui constituait la priorité pour les universités d'ici. Mais il est évident qu'une telle situation, et la stratégie employée pour y pallier, ne pouvait que nuire aux établissements francophones, au moment de participer aux concours fédéraux de recherche. C'est au chapitre de la formation de chercheurs qu'on trouve la meilleure illustration du dilemme posé aux universités francophones, au moment présent, du fait de leur position périphérique. S'il fallait pleinement souscrire aux normes des organismes fédéraux, qui mettent de plus en plus l'accent, à partir du 3e cycle, sur la mobilité et l'insertion des étudiants dans les meilleures équipes à l'échelle nord-américaine, c'est une grande partie des programmes de doctorat québécois francophones - qui ont déjà une taille sous-critique[1] - qu'il faudrait se résoudre à fermer, et un bon nombre de laboratoires et de groupes de recherche qui se retrouveraient sans ressources étudiantes de soutien.

Autre facteur à relever: les effets négatifs de cette situation périphérique, et du retard, se sont trouvés amplifiés du fait du peu de place accordé pendant plusieurs décennies aux francophones dans certaines grandes institutions de R-D fédérales comme les laboratoires publics de recherche, les ministères, la recherche contractuelle extra-muros. Le

---

1 Voir l'avis sur l'état et les besoins de la recherche

problème se manifeste encore aujourd'hui même si le fédéral, depuis 1983, a annoncé qu'il entendait, au cours des trois ou quatre prochaines années, mettre sur pied plusieurs nouveaux et importants centres de recherche au Québec.

Toutes ces contraintes, à n'en pas douter, posent des problèmes tout à fait particuliers de développement pour le réseau universitaire québécois. Ce serait exagéré de dire qu'elles expliquent tous les défauts de performance des universités francophones aux concours fédéraux de recherche. En fait, beaucoup des déficiences constatées à un tel chapitre peuvent être imputées au manque de visibilité, de fermeté, de continuité des politiques tantôt appliquées par les universités elles-mêmes, tantôt par les organismes québécois responsables de la coordination du réseau universitaire. Mais ces contraintes ont des incidences assez lourdes d'elles-mêmes pour mériter d'être explicitement prises en compte par les organismes subventionnaires fédéraux, dans la formulation de leurs politiques et dans l'administration d'un certain nombre de leurs programmes d'aide à la recherche et à la formation de chercheurs. Nous formulerons des recommandations précises à ce propos plus loin.

Le deuxième motif qui commande au gouvernement du Québec de surveiller de près l'impact du financement fédéral est de nature politique. De plus en plus, comme on l'a déjà souligné, les programmes d'aide fédéraux ne se bornent pas qu'à encourager l'exécution de projets mais influencent le développement des infrastructures universitaires en tant que telles - ressources humaines, installations, équipements - et mènent à une plus grande spécialisation, à la concentration des activités de recherche à une échelle pan-canadienne.

Le rapport de l'an dernier concluait que les conseils fédéraux sont, dans la situation présente, devenus des organismes tampons entre le gouvernement et la communauté universitaire, dont les deux missions - d'encouragement et d'aide désintéressée, de planification et de coordination - risquent d'être plus ou moins compatibles à longue échéance.

Même si l'on ne peut prophétiser ce que sera leur évolution à long terme il n'en demeure pas moins que le rôle de planificateur et de coordonnateur des conseils subventionnaires devient de plus en plus accusé.

Au terme de la réforme réalisée en 1977 - au titre de la Loi d'action scientifique - les conseils se sont vus conférer par le gouvernement fédéral une responsabilité de planification stratégique et opérationnelle de la recherche et de la formation de chercheurs dans leur champ d'action respectif. Les conseils bénéficient certes d'une assez grande autonomie de gestion vis-à-vis le gouvernement; leur audience et leur reconnaisance dans le milieu universitaire, l'expertise irremplaçable dont ils bénéficient et les méthodes d'évaluation qu'ils appliquent, leur organisation bien rodée contribuent à renforcer ce statut de relative autonomie. Mais celui-ci ne doit pas être surestimé. Les conseils, dans toutes leurs demandes de crédits neufs, sont astreints à respecter les directives, ou à tout le moins les souhaits des organismes décisionnels centraux du gouvernement. De plus en plus, ils se voient attribuer des crédits budgétaires pour affectation à des activités spécifiques. Il se donnent des priorités conformes aux grands énoncés du gouvernement sur ce que sont les objectifs et les besoins nationaux. Et le gouvernement fédéral lui-même, tel qu'on l'a vu plus haut, souligne qu'il aura, éventuellement, davantage recours aux programmes de ses conseils subventionnaires, pour appliquer les objectifs qu'il s'est défini en matière de développement universitaire, s'il ne peut en arriver à s'entendre avec les gouvernements des provinces.

Le rapport publié par le Conseil l'an dernier fournissait une quantité d'exemple de la façon dont les plans, les nouveaux programmes, les budgets des conseils subventionnaires rejoignent les orientations plus générales du gouvernement fédéral. Encore en octobre 1983, le CRSNG, par exemple s'est décrit, devant la Commission Macdonald, comme un organisme qui est "plus qu'un simple bailleurs de fonds, qui est bien au fait de la recherche universitaire canadienne en sciences et en génie et qui identifie les moyens de la renforcer et de lui permettre de mieux répondre aux

besoins changeants du pays". Il a insisté sur le besoin "d'une plus grande différenciation des rôles institutionnels en recherche universitaire à travers le pays pour en arriver à une distribution plus rationnelles des spécialisation de recherche". Il a invité le gouvernement fédéral à accentuer ses efforts d'orientation et de financement dans les secteurs de recherche correspondant aux besoins nationaux.[1]

Plus l'effort d'orientation, de concentration, de spécialisation de la recherche universitaire à l'échelle pan-canadienne sera poussé par les organismes fédéraux, moins les universités du Québec - avec les problèmes particuliers qui leur sont propres - risquent d'y trouver leur compte; et plus la gouverne du développement universitaire risque d'échapper aussi aux organismes normalement mandatés pour ce faire par la société québécoise. C'est dans ce sens, essentiellement, que l'on peut affirmer que les programmes fédéraux de financement de la recherche risquent de ne pas répondre aux besoins du Québec. L'idée, souvent mentionnée, selon laquelle ces programmes privilégieraient des priorités disciplinaires ou thématiques étrangères elles aussi aux besoins du Québec est fort difficile à étayer. Le parallélisme des priorités poursuivies de part et d'autre est au contraire assez frappant. Tous les milieux consultés par le Conseil à ce propos l'ont d'ailleurs souligné.

- L'évaluation de l'impact du financement fédéral de la recherche

Le rapport de l'an dernier soulignait que la localisation au niveau fédéral de l'essentiel des mécanismes et des fonds d'aide directe à la recherche universitaire pouvait, en théorie, susciter trois types de problèmes au chapitre de la coordination et de la gestion du réseau: problèmes de cohérence des orientations arrêtées au niveau fédéral et dans les provinces en ce qui regarde le développement universitaire; problèmes de prise en charge des coûts supplémentaires occasionnés par les activités financées au niveau fédéral; problèmes de reconnaissance et de respect des responsabilités, dans un domaine - l'enseignement supérieur - qui, nonobs-

---

1 CRSNG, Mémoire à la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement pour le Canada, octobre 1983

tant l'existence de toutes sortes de zones grises, demeure de la compétence des provinces.

Qu'on le considère sous l'un ou l'autre de ces trois angles, il reste toujours assez difficile d'évaluer pratiquement, de façon rigoureuse, l'impact du financement fédéral sur le développement universitaire au Québec et l'acuité réelle des problèmes de coordination qu'il peut poser.

Si l'on veut juger par exemple de la cohérence de ses orientations cela exigera d'être fait de façon itérative et continue, en surveillant l'évolution des objectifs des programmes, les points de chute du financement, et en mesurant leurs conséquences spécifiques compte tenu de l'état et des besoins de la recherche dans les champs concernés. Or "cette connaissance rigoureuse et sans cesse mise à jour de l'état et de l'évolution de la recherche universitaire au Québec", requise pour étayer toute cette analyse, est, au dire même du Livre blanc sur la recherche de 1980 "ce qui manque le plus actuellement".[1]

On peut évidemment penser qu'il n'y a pas lieu de mener des analyses aussi techniques, sur une question qui, globalement, reste tributaire d'un jugement de nature politique. Mais ce jugement de nature politique, ce n'est pas à une instance consultative telle le Conseil des universités qu'il revient de le formuler. Du reste il a déjà été maintes fois clairement exposé. Depuis toujours le gouvernement du Québec a défendu sa compétence exclusive, ou déterminante, en ce qui regarde le développement de la recherche universitaire. Il n'en a pas moins dû, dans la pratique, convenir d'accommodements à la lumière des consensus qu'il a cru percevoir à propos de tout ce dossier, au sein des milieux intéressés.

En plus de la question de la cohérence des orientations, de celle de l'imputabilité et de la responsabilité, existe celle du contrôle et de la prise en charge des coûts des projets financés par le fédéral. Les leçons à tirer de l'expérience américaine - où ce problème a été amplement discuté, sous l'angle de l'efficacité de gestion - sont intéressantes.

---

1 Un projet collectif, p. 61

Celle-ci donne à penser que, quelle que soit la structure de financement retenue, on se retrouve devant une espèce de jeu à somme nulle pour ces trois parties particulièrement intéressées que sont le gouvernement fédéral, qui octroie les subventions, les gouvernements des Etats, qui versent les enveloppes globales de fonctionnement, et les universités qui gèrent le tout; l'essentiel du pouvoir d'initier, de négocier, voire de dépenser demeure aux mains du chercheur lui-même, vue les normes mêmes sur lesquelles repose tout le système d'attribution des subventions. Au Canada, plus spécifiquement, toute la discussion à propos du financement des coûts indirects et de l'infrastructure de recherche universitaire est liée, de façon instrumentale, à celle des paiements de transferts pour les universités, - qui selon le fédéral, servent précisément à défrayer les dépenses susmentionnées, entre autres. La gestion des paiements de transferts est par ailleurs dans une impasse au plan politique et juridique. Il faudra que les intervenants au dossier conviennent d'une entente sur des questions qui sont de l'ordre des fins, avant de passer à la discussion sur le choix des moyens.

5. PRINCIPES ET RECOMMANDATIONS

Comme le lecteur aura pu le constater la matière analysée dans le présent avis est fort considérable. Le dossier du financement fédéral de la recherche universitaire déborde dans une large mesure le domaine de l'enseignement supérieur, et touche des problèmes constitutionnels et fiscaux du fédéralisme canadien. Pour en cerner les enjeux il faut remonter dans le temps, et aussi y aller de suppositions quant à l'évolution future des politiques gouvernementales. Il n'est pas question dans ce dossier, que de recherche subventionnée, mais aussi de l'orientation du développement universitaire en général, au Québec, et au Canada. En plus, cette notion de recherche subventionnée recoupe des réalités tellement diversifiées, en terme d'orientation, d'organisation et de financement, que sa description requiert une typologie fine des organismes, des champs d'activités et des programmes à dessein de s'y retrouver, ainsi que le rapport réalisé par le Conseil l'an dernier a pu le montrer.

Le Conseil pourrait plus facilement formuler des recommandations au ministre de l'Education, à propos de la coordination à instaurer avec le gouvernement fédéral au chapitre du financement de la recherche universitaire, s'il pouvait se référer au départ à un ensemble de prémisses bien définies quant à la situation, aux besoins, aux objectifs et aux moyens à favoriser au titre d'une politique de la recherche universitaire au Québec. Or cette politique n'existe que de façon incomplète, et le présent avis comme l'autre qui l'accompagne, veulent d'ailleurs aider, modestement, à en préciser certains aspects particuliers.

Il faut voir les recommandations qui suivent sous leur aspect itératif. Elles ne visent pas à solutionner une fois pour toutes l'un ou l'autre des problèmes susceptibles d'exister, mais identifient quelques actions essentielles à engager, à court et à moyen terme, pour clarifier la situation, bonifier les relations entre le Québec, les universités et les organismes fédéraux.

Ces recommandations ont aussi un caractère complémentaire à celles formulées dans l'avis accompagnant celui-ci, et qui traite de l'état et des besoins de la recherche universitaire au Québec à la lumière des résultats aux concours fédéraux; elles s'appuient également sur l'ensemble des données réunies dans l'étude de l'an dernier, qu'on n'a pu résumer ici que de façon très rapide. Le lecteur est donc invité à se référer à ces deux autres documents, pour étayer sa réflexion sur les propositions qui suivent.

Avant d'y aller de suggestions de mesures concrètes il convient d'expliciter brièvement les principes qui inspirent la position du Conseil, sur la question de la coordination à instaurer entre le Québec et les organismes fédéraux en matière de financement de la recherche universitaire.

Le Conseil veut d'abord rappeler l'importance qu'il attache au fait qu'il n'y ait qu'un seul maître d'oeuvre dans la coordination du réseau universitaire québécois. Ce maître d'oeuvre ne saurait être que le gouvernement du Québec.

a) Même s'il peut, pour des raisons juridiques et politiques légitimes trancher la question seul, le gouvernement du Québec devrait viser au maximum de concertation avec les universités sur la question de financement fédéral. Car dans le cadre actuel, c'est aux universités en premier lieu qu'il a confié les responsabilités de "planifier et de gérer, d'évaluer, de se définir des priorités en recherche".[1] Il a reconnu aussi la nécessité d'une certaine autonomie de gestion pour la recherche universitaire en mettant sur pied lui-même ses propres organismes subventionnaires décentralisés.

b) Il existe dans le milieu universitaire québécois un consensus très net sur le caractère désirable d'une participation aux circuits fédé-

---

1 Un projet collectif, op.cit. p. 56

raux de financement de la recherche. Les avantages liés à cette participation aux programmes des trois conseils subventionnaires sont nombreux, que ce soit en termes d'émulation, de confrontation des perspectives et des idées, d'évaluation plus concurrentielle des projets. Ils compensent au moins partiellement pour des contraintes liées, tantôt à l'éloignement culturel des universitaires québécois face aux organismes fédéraux, tantôt à l'inadaptation de certains programmes fédéraux compte tenu de ce que sont les besoins québécois.

Là cependant où les programmes fédéraux des conseils rejoignent des objectifs correspondant à ceux du Québec, il apparait souhaitable de chercher à en tirer contribution au maximum.

c) Le Québec comme tel, quoi qu'il en semble, n'enregistre pas, au total, de résultats insatisfaisants aux concours des organismes subventionnaires fédéraux, si l'on se fie aux indicateurs financier usuels. Ce sont essentiellement les universités francophones du Québec qui y rencontrent des problèmes de performance; elles vivent les mêmes difficultés aux études avancées, en particulier au 3e cycle, comme le montrent les données de l'avis du Conseil sur l'état et les besoins de la recherche, complémentaire à celui-ci.

Ce phénomène, que l'on peut qualifier comme étant celui du retard des universités francophones au chapitre de la recherche subventionnée et de la formation de chercheurs, pose un problème fondamental au niveau de l'orientation des politiques. Le Québec peut légitimement demander aux organismes fédéraux d'appliquer des mesures propres à favoriser une meilleure parité des ressources entre les universités francophones et les universités anglophones du Canada au chapitre de la recherche et de la formation de chercheurs. Mais cet objectif n'a de chances d'être atteint que dans la mesure où le gouvernement du Québec l'appliquera lui-même dans ses politiques de développement des programmes d'études avancées, d'aide à la recherche, et de financement du réseau, - principe qu'il a déjà défendu un temps, mais qu'il a progressivement abandonné vers le milieu des années 70.

d) Les problèmes de performance des universités québécoises francophones en recherche sont liés à une multitude de raisons, évoquées très partiellement dans le présent document, mais analysées longuement dans l'avis du Conseil sur l'état et des besoins de la recherche. L'inadaptation de quelques uns des programmes fédéraux, a-t-on déjà dit, est l'une de ces raisons, mais elle joue de façon plutôt mineure. Le défaut de participation des professeurs aux concours est un facteur bien plus important, en particulier dans le secteur des sciences natuelles et du génie, qui draine le plus gros volume de subventions. Toutes sortes d'autres facteurs interviennent - qualifications des professeurs, dilution des activités et des ressources, etc. - qui ont essentiellement à voir avec les politiques de développement et de gestion appliquées par les universités et les organismes centraux responsables de la gouverne du réseau québécois.

Il est clair que des politiques québécoises plus claires et plus opérantes, au chapitre de la recherche universitaire et des études avancées, peuvent aider à améliorer la situation présente, et pourront alléger toute la problématique de discussions avec le fédéral, et faciliter d'autant la coordination. L'avis sur l'état et les besoins de la recherche contient plusieurs propositions à ce sujet.

e) Une participation pleine et entière des universitaires québécois aux circuits fédéraux de recherche subventionnée est souhaitable. Le gouvernement du Québec endossera d'autant mieux cet objectif, sans doute, que le fédéral reconnaîtra les responsabilités particulières que ce gouvernement assume dans le développement et le soutien des établissements universitaires de culture francophone. Avec les objectifs nationaux que s'est défini le gouvernement du Canada pour l'aide aux universités, au chapitre de l'accessibilité et de la qualité des services, entre autres, il serait normal que ce gouvernement, dans ses propres sphères d'action, cherche à atténuer les disparités et à promouvoir de façon particulière le développement des institutions de culture francophones en recherche, comme il le fait déjà par exemple pour les arts, la culture et les communications.

i) Quoi qu'il en soit, il parait qu'un rattrappage généralisé en recherche pour les universités francophones, si l'on considère le contexte d'évolution des politiques gouvernementales, de l'économie, de la science et de la technologie, au Québec et au Canada, et dans tous les pays industrialisés, devient de moins en moins possible. C'est dire qu'il faudra se définir des cibles de développement plus sélectives. Des stratégies de protection plus ou moins artificielles ne risquent pas non plus d'être très fructueuses. Il faut se résoudre à une certaine concurrence, mettre plus d'accent sur la poursuite de l'excellence.

En conséquence les demandes majeures de financement adressées au fédéral devraient s'appuyer sur une évaluation fine des besoins, et du potentiel d'excellence, au niveau de l'université concernée et du réseau québécois dans son ensemble. Ces demandes majeures devraient aussi faire l'objet d'une concertation gouvernement-université. Il y va du sérieux et de la qualité du processus de planification et de gestion universitaire dans son ensemble au Québec.

- Recommandations

La coordination du financement de la recherche universitaire, entre le Québec et les organismes fédéraux peut revêtir toutes sortes de formes: des plus légères - comme l'échange régulier d'informations entre intéressés - jusqu'aux plus lourdes - comme l'utilisation des pouvoirs juridiques du Québec pour contrôler le point de chute des octrois fédéraux dans les universités - en passant par ces modes intermédiaires que peuvent être des programmes complémentaires ou des interventions conjointes du Québec et du fédéral.

Cette coordination, depuis des années, est à ce point modeste que d'y consacrer des moyens assez simples pourrait déjà donner bon nombre de résultats. Le Conseil identifie ci-après les volets où pourrait à court terme porter cette coordination.

L'échange d'informations entre les intéressés est un moyen usuel, indispensable, pour la coordination. Cet échange se fait mal, actuellement, pour des raisons sur lesquelles il n'appartient pas au Conseil d'épiloguer. Si la volonté y est, il est clair que c'est par là qu'on pourrait commencer.

Aussi le Conseil recommande-t-il:

Recommandation 1

> (Que le ministère de l'Education requière des organis-
> (mes subventionnaires fédéraux, sur une base régulière, des informations sélectives, i.e. ayant une valeur
> (comme indicateurs de situation, sur la performance des
> (universités québécoises aux différents programmes, sur
> (les orientations et les critères de gestion de ces
> (programmes, y compris, s'il le juge bon, sur la représentation du Québec dans les instances d'évaluation et
> (de décision.

La possession de telles données pourrait permettre de connaître et de suivre l'évolution de la situation. Elle est essentielle parce que les programmes fédéraux occupent une place centrale - quantitativement et qualitativement - dans le financement de la recherche universitaire québécoise.

Il est clair qu'à l'heure actuelle, avec le peu de ressources dont est pourvu le M.E.Q., au plan interne, pour assurer l'élaboration, la coordination, l'évaluation des politiques touchant la recherche et la formation de chercheurs; avec en outre, le rôle plutôt mineur qu'il assume, par rapport au ministère québécois du Développement scientifique, et au ministère des Affaires intergouvernementales, dans tout ce qui concerne la coordination fédérale-provinciale des affaires éducatives et scientifiques, que le ministère de l'Education n'est pas en mesure de remplir vraiment le rôle qui devrait être le sien, vis-à-vis les organismes fédéraux. Or, dans les années qui viennent, les interventions du gouvernement fédéral, au titre de l'aide à l'enseignement post-secondaire, et du financement de la recherche universitaire et de la formation de chercheurs, au-

ront des répercussions marquées, plus lourdes que ce n'est déjà le cas depuis le début des années 80, sur la structuration et le développement du réseau universitaire québécois.

Considérant cela, et le fait que le M.E.Q. demeure le premier responsable, au plan gouvernemental, de la coordination de la politique de l'enseignement et de la recherche universitaire, le Conseil des universités recommande:

Recommandation 2

(a) Que le ministre de l'Education confie explicite-
(ment à sa Direction générale de l'enseignement et
(de la recherche universitaire le mandat d'assurer
(le suivi et de faire rapport, périodiquement, sur
(l'évolution des politiques et des programmes fédé-
(raux touchant l'enseignement supérieur et la re-
(cherche universitaire.

(b) Que le ministre de l'Education requière du Con-
(seil des universités un avis biennal, statutaire,
(sur l'évolution des programmes fédéraux d'aide aux
(universités, et en particulier, sur les programmes
(de soutien de la recherche administrés par les
(trois conseils subventionnaires - le CRSNG, le
(CRM, le CRSH - ainsi que sur la coordination à as-
(surer entre les programmes fédéraux et les pro-
(grammes québécois.

Le gouvernement du Québec dispose d'un outil lui permettant, si besoin est, de contrôler le point de chute des subventions fédérales de recherche dans les universités québécoises - la Loi des Affaires intergouvernementales. Jusqu'ici, il a utilisé cet outil de façon prudente, surtout nominale, symbolique. S'il lui apparaissait que des dossiers de financement fédéral risquent d'avoir un impact négatif sur le développement du réseau universitaire il devrait, avant de trancher, requérir l'avis d'un organisme compétent en matière de coordination et d'évaluation de la recherche.

Aussi le Conseil des universités recommande-t-il:

Recommandation 3

(Que le ministre de l'Education, lors de l'examen des
(dossiers de financement fédéral de la recherche au
(titre de l'application de l'article 21 de la Loi des
(Affaires intergouvernementales - sur l'approbation
(des ententes entre les organismes publics québécois
(et les organisme fédéraux - fasse appel, éventuelle-
(ment, dans les cas litigieux, à un avis du Conseil
(des universités.

Le Conseil pourra, comme il le fait déjà dans le cas des nouveaux programmes d'études, convenir d'un protocole d'évaluation des dossiers considérés, au point de vue de la qualité, de l'opportunité, des coûts et de la complémentarité, en concertation avec les intéressés. L'expertise demandée aura une meilleure utilité si en chaque cas la demande d'avis au Conseil est bien circonstanciée et si ses résultats ont un caractère public.

Tous les programmes fédéraux, dépendamment de leurs objectifs, de leur mode de gestion, du caractère plus ou moins sélectif de leurs subventions, de leur masse financière, n'exercent pas le même type d'impact sur le développement universitaire au Québec et ne doivent pas donc être examinés avec la même attention quand il s'agit d'assurer une coordination.

Les programmes d'aide à la recherche libre ont peu d'effets structurants comme tels, qu'ils soient localisés au niveau fédéral ou ailleurs. Leur importance est toutefois fondamentale, en ce qu'ils assurent le maintien et le renforcement à long terme de toute la capacité de recherche universitaire, et que l'évaluation de leurs résultats est à même de fournir de multiples indications sur le potentiel de qualité et de productivité des universitaires en recherche.

Dans le contexte actuel, il apparait prioritaire d'assurer la plus grande participation possible des universitaires québécois aux pro-

grammes de recherche libre des trois conseils subventionnaires fédéraux, et d'institutionnaliser cet impératif de participation qui, pour une multitude de raisons, n'est pas toujours pris en considération par les intéressés.

Aussi le Conseil des universités recommande-t-il:

Recommandation 4

(Que le ministre de l'Education invite les universi-
(tés à faire participer leurs professeurs aux con-
(cours de recherche libre des conseils fédéraux et a
(institutionaliser cette exigence de participation
(dans leur politique de gestion académique, de déve-
(loppement des études avancées et de la recherche,
(d'allocation des fonds intra-muros pour la recher-
(che.

Recommandation 5

(Que le ministère de l'Education et les organismes
(intéressés accordent plus d'attention aux indica-
(teurs de performance universitaire dans les program-
(mes de recherche libre des conseils fédéraux, lors
(des évaluations auxquelles ils procèdent couramment
(en matière de programmes d'études avancées, et de
(projets de recherche.

Les autres catégories de programme des trois conseils subventionnaires - ceux de soutien à la recherche orientée, de soutien à la formation et à l'emploi scientifique, de même que les subventions d'investissement et de fonctionnement pour les installations et les équipements sont susceptibles d'avoir un impact lourd sur le développement des universités et du réseau. Ce sont ces catégories de programmes, depuis 1979, qui voient leurs crédits croître de la façon la plus rapide. Il est loisible de penser que ce mouvement s'accentuera encore davantage durant les prochaines années. Le plus important des trois conseils fédéraux, le CRSNG s'apprête par exemple à lancer un nouveau programme, très coûteux, de professorats de recherche, et a entrepris une vaste étude sur la question du

financement des installations et de l'appareillage scientifique dans les universités canadiennes. Le CRSH ambitionne lui aussi de se doter d'un programme de professorats de recherche.

En recherche orientée, les priorités thématiques arrêtées par les conseils fédéraux, et surtout par le CRSNG, coïncident de façon assez frappante avec celles là même que s'est données le Québec. Jusqu'ici ces programmes thématiques ont été gérés de façon assez souple, avec une planification de type stratégique, i.e. portant sur des sous-thèmes et des axes, plutôt que sur des projets.

Les subventions allouées aux universités au titre de ces programmes sont d'un montant très important. Elles ont pour effet, progressivement, d'amener une plus grande concentration des ressources, de spécialiser les universités, certaines se voyant ainsi consacrer comme des centres d'excellence, au niveau de l'une ou l'autre des spécialités, dans le réseau universitaire pan-canadien. Le Québec tire peu de ressources de ces programmes, jusqu'ici, comparativement à l'Ontario et à l'Ouest. Si un tel phénomène durait, il y a un risque que celui-ci perde sa compétitivité, voire sa capacité de recherche, surtout dans les secteurs de pointe très coûteux, où ne peuvent être maintenues qu'un petit nombre d'infrastructures et de centres à travers le Canada.

Ces difficultés rencontrées par le Québec dans les programmes thématiques attestent des problèmes que les universités d'ici éprouvent, dans beaucoup de secteurs, à pourvoir leurs unités d'une masse critique de ressources de qualité, et à développer la recherche collective qui, au moins en sciences de laboratoires, est la voie obligée de l'avenir.

Il est normal, certes, que le gouvernement du Québec veuille lui-même, de son côté, administrer ses propres programmes de recherche orientée. Il serait souhaitable cependant que le Québec privilégie des thèmes de recherche orientée qui fassent le moins possible double emploi avec les conseils fédéraux. A ce chapitre il faut au moins recommander:

Recommandation 6

(Que dans la gestion de ses programmes de recherche
(orientée le gouvernement du Québec ait recours à des
(incitations financières - sous forme de primes ou de
(versements plafonnés, par exemple - de façon à en-
(courager les équipes qu'il subventionne à aller
(chercher au fédéral, lorsqu'il y existe des program-
(mes équivalents, le maximum de crédits budgétaires
(disponibles.

Recommandation 7

(Qu'avant d'octroyer à toute unité universitaire in-
(téressée un financement majeur consacrant son statut
(de centre prioritaire dans le réseau pour un domaine
(de recherche particulier le gouvernement du Québec
(évalue le potentiel d'excellence, le plan d'organi-
(sation et de développement et la masse de ressources
(de la dite unité, par comparaison avec ce qui existe
(dans les centres universitaires de haut calibre du
(même type ailleurs au Canada.

Les programmes de formation et d'emploi scientifique des conseils fédéraux - bourses doctorales et post-doctorales, chercheurs-boursiers, professorats de recherche - doivent aussi être l'objet d'une attention privilégiée. Ils noliseront des crédits de plus en plus importants dans l'avenir. Ils influencent de façon directe le maintien et le renouvellement du personnel universitaire. Le Québec francophone éprouve des difficultés à s'y qualifier. Certains des critères d'admissibilité qui y sont appliqués sont mal accordés avec ses besoins ou ses possiblités: que l'on pense par exemple à l'exigence de mobilité, pour les étudiants de doctorat et de post-doctorat, qui se solde par un déficit de clientèle pour les universités francophones, puisqu'elles attirent peu de candidats anglophones; ou encore aux critères très exigeants appliqués dans la sélection des chercheurs-boursiers, professeurs et associés de recherche, qui favorisent le universités anglophones, parce qu'elles peuvent compter sur un beaucoup plus grand bassin de candidats potentiels.

Ces programmes de formation et d'emploi scientifique pourraient constituer un objet privilégié de concertation entre les organismes fédéraux et provinciaux et les universités. Par exemple, au chapitre de la formation doctorale et post-doctorale les universités francophones consentiraient sans doute mieux à respecter l'impératif de la mobilité, si on le leur permettait d'une façon qui ne mette pas en danger la fréquentation de leurs propres programmes et la viabilité de leur équipes de recherche - v.g. par le recours à des échanges, des séjours de moyenne durée des étudiants à l'extérieur de leur université, ou la venue de scientifiques invités, etc. En retour d'un plancher garanti de postes de professorat de recherche et de chercheurs-boursiers de la part du fédéral, le gouvernement du Québec pourrait pourvoir, par un programme d'appoint, aux besoins financiers assez lourds rencontrés par les universités francophones dans le travail de recrutement de candidats de haut niveau à présenter aux programmes fédéraux. Mais ce ne sont là que deux hypothèses parmi d'autres. Là dessus le Conseil recommande:

Recommandation 8

(a) Que le ministère de l'Education et les universités voient à arrêter dans les meilleurs délais une position commune à propos des dispositions particulières qui devraient s'appliquer à l'endroit des universités francophones dans les programmes fédéraux de formation et d'emploi scientifique.

(b) Qu'en même temps le M.E.Q. étudie avec les universités la possibilité de mettre sur pied un programme d'appoint, québécois, destiné à renforcer le nombre et le niveau des candidatures des universités francophones aux programmes de professorats de recherche et de chercheurs-boursiers des conseils fédéraux, et la compétitivité des universités francophones aux programmes de bourses doctorales et post-doctorales des trois conseils.

(c) Que le gouvernement du Québec, en temps et lieux, soumettre des propositions précises sur ces deux dossiers aux organismes fédéraux.

Les programmes fédéraux d'investissement dans les infrastructures et les gros équipements et de subvention aux installations ont des caractéristiques d'évolution, un type d'impact sur le réseau semblables à ce qu'on a déjà relevé en parlant des programmes de recherche orientée. Les commentaires et les recommandations que l'on a déjà formulé plus haut à propos des programmes de recherche orientée devraient donc être appliqués aussi pour la coordination de cette catégorie de programmes.

Les programmes fédéraux de financement des grandes installations et des infrastructures de recherche sont administrés sur la base d'objectifs de développement et de normes d'appréciation plus larges que le mérite scientifique, défini au sens strict du terme. Le Québec aurait avantage - comme il l'a du reste déjà fait - à capitaliser sur l'existence de ces programmes pour faire valoir ses besoins propres de "rattrapage" et de développement de la recherche auprès des organismes fédéraux. Partant de ses propres expertises sur l'état des besoins, l'existence de secteurs à haut potentiel de développement scientifique dans le réseau, il pourrait, en concertation avec l'une ou l'autre de ses universités adresser au fédéral des demandes de financement de portée plus spécifique, avec des objectifs, pour des groupes cibles précis. L'expérience passée montre clairement - v.g. "les groupes CRM", les "subventions concertées du CNR", les subventions majeures accordées naguère par le Conseil des Arts - que c'est sur la base de contrats de progrès bien définis, avec des objectifs de promotion de l'excellence, plus que par des demandes de quotas ou de péréquation financière globale, que le Québec a les meilleures chances de voir épauler par les organismes fédéraux les efforts de rattrapage et de développement qui peuvent s'imposer pour les universités francophones. Mais il faudrait pour cela que la concertation gouvernement-université s'institutionnalise dans le cas des dossiers de demande majeure. Cela sera d'autant plus facile qu'il s'établira un consensus sur ce que sont les domaines à développer en priorité, et les unités du réseau ayant le leadership et le potentiel requis pour ce faire.

Aussi le Conseil des universités recommande-t-il:

Recommandation 9

(a) Que les universités du Québec fassent valoir
(leurs besoins spécifiques de rattrapage et de développement en utilisant les programmes de subventions majeures d'investissement et de fonctionnement en place au sein des conseils fédéraux.

(b) Que le gouvernement du Québec, à une telle fin,
(se dote d'un mécanisme propre à assurer une plus grande concertation à priori entre le gouvernement et les universités dans l'élaboration de
(dossiers à présenter au fédéral.

(c) Que le choix des secteurs à développer et des
(groupes ou centres à épauler intervienne à la lumière des recommandations de planification à long
(terme et des bilans sectoriels de l'état et des
(besoins de la recherche réalisés par les diverses
(instances de coordination, dont le Conseil des universités et le Conseil de la science et de la
(technologie.

En plus des trois conseils subventionnaires, les ministères fédéraux administrent des programmes de financement de la recherche universitaire - tantôt institutionnalisés, tantôt de façon ad hoc - comprenant à la fois des "subventions", des "contributions", des "contrats". Il y a comme on l'a déjà souligné, un fort consensus dans les universités quant à la nécessité jusqu'à nouvel ordre d'une pleine participation des chercheurs québécois aux programmes des organismes subventionnaires fédéraux. C'est par une stratégie de promotion et de stimulation de cette participation universitaire, et par un effort de suivi, de coordination et de revendication active de la part du Québec, qu'il sera possible de tirer profit de l'existence de ces programmes, et de contrer les effets potentiellement négatifs qu'ils peuvent avoir sur le développement des universités et du réseau.

Les ministères fédéraux n'ont évidemment pas les mêmes objectifs, les mêmes normes de fonctionnement, le même degré d'ouverture aux milieux universitaires que les trois conseils. La tendance qu'ont cer-

tains, depuis quelques années d'intervenir plus directement dans la coordination et le développement de la recherche universitaire - via par exemple les programmes de centres et d'instituts du ministère fédéral de l'Industrie et du Commerce, ou celui, tout récent, des Centres de spécialisation du Secrétariat d'Etat - appelle de la part du gouvernement du Québec une attitude de vigilance, surtout qu'il y a là un phénomène qui risque éventuellement de s'étendre, dépendamment de l'évolution future de négociations entre le fédéral et les provinces sur la question des paiements fédéraux pour l'éducation post-secondaire.

Aussi le Conseil des universités recommande-t-il:

Recommandation 10

(Que le gouvernement du Québec réitère au besoin, à
(l'intention des ministères fédéraux, qu'ils ne peu-
(vent octroyer de subventions majeures d'investisse-
(ment et de fonctionnement aux universités québécoi-
(ses qu'après avoir consulté à priori celui-ci et ob-
(tenu son exprès consentement.

L'ensemble des questions soulevées dans le présent avis, et dans celui portant sur l'état et les besoins de la recherche et de la formation de chercheurs dans le réseau, devraient mener à un réexamen de divers programmes d'aide à la recherche universitaire administré par le gouvernement du Québec. Il faudrait en particulier mesurer le caractère incitateur ou non de leurs normes et critères en ce qui regarde les taux de participation et de réussite aux programmes fédéraux; évaluer aussi la valeur complémentaire des crédits qu'ils fournissent par rapport aux possibilités de financement offertes dans les programmes fédéraux.

Aussi le Conseil des universités recommande-t-il:

Recommandation 11

(Que le ministre de l'Education donne le mandat au
(Conseil des universités d'évaluer l'impact des
(programmes québécois d'aide à la recherche sur le

(développement du réseau universitaire, ainsi que
(la coordination à instaurer entre ces programmes
(et ceux qu'administrent les trois conseils fédé-
(raux.

6. CONCLUSION

L'ensemble des actions ci-haut proposées, à court et à moyen terme, de l'avis du Conseil des universités, pourraient aider beaucoup à clarifier et à renforcer la coordination entre les universités, le gouvernement du Québec et les organismes subventionnaires fédéraux au chapitre du financement de la recherche. L'impératif majeur, pour le reste, est de favoriser une meilleure coordination de la recherche à l'intérieur même du réseau québécois, par des politiques faisant appel exclusivement aux responsabilités du gouvernement du Québec et de ses universités. L'avis de juin 1984 sur l'état et les besoins de la recherche universitaire et de la formation de chercheurs à la lumière des résultats aux concours fédéraux traite de cette question, longuement. Aussi invitons-nous en conclusion, le lecteur intéressé à se référer à ce document.